Edmar Lisboa Bacha
Simon Schwartzman
(Organizadores)

BRASIL: A NOVA AGENDA SOCIAL

André Medici
André Portela Souza
Antonio Carlos Coelho Campino
Claudio Beato
Denis Mizne
Edmar Lisboa Bacha
Fabio Giambiagi
Fernando Veloso
Kenya Noronha
Leandro Piquet Carneiro
Marcelo Abi-Ramia Caetano
Mônica Viegas Andrade
Naercio Aquino Menezes Filho
Paulo Tafner
Reynaldo Fernandes
Samuel de Abreu Pessoa
Sergio Guimarães Ferreira
Simon Schwartzman

O Brasil avançou consideravelmente na última década na área social. Esses ganhos tiveram um papel importante no resultado das eleições de 2010. Agora, quando se olha à frente, este livro denso, repleto de dados quantitativos e projeções sobre o futuro, coloca questões quanto à capacidade de sustentar e ampliar esse progresso. O Brasil já gasta muito mais do que outros países com um nível similar de renda *per capita*. O principal desafio – em meio à contínua evolução demográfica – é gastar esses recursos de modo bem mais adequado. Só assim é possível garantir um futuro melhor e sustentável.

Além do foco nos temas tradicionais de saúde, educação e previdência social, o livro incorpora uma quarta questão: a segurança pública. Essa inclusão é altamente positiva. Como atestam as pesquisas de opinião, para os brasileiros é grande a preocupação com a segurança pessoal. A violência urbana, associada à incompetência da polícia, ou pior, é uma questão que a sociedade civil não pode ignorar.

Os dezoito autores aqui reunidos são especialistas renomados, cujas contribuições refletem plenamente seu engajamento e seus conhecimentos acumulados. Os ensaios centrais sobre cada tema são acompanhados por comentários mais curtos, que levantam questões importantes e se concentram mais diretamente nelas. Um ensaio introdutório expõe o conteúdo do livro de forma direta, porém sofisticada.

O livro não é dirigido para um público especializado e procura esclarecer os detalhes mais técnicos para que um grupo mais amplo de leitores possa compreender os problemas que temos pela frente.

É fácil concentrar-se na taxa de juros, na taxa de câmbio, no superávit primário, nas riquezas do petróleo do pré-sal e outros, pois são temas que aparecem diariamente nos jornais e em outras publicações. São obviamente essenciais para compreender o que está acontecendo. Contudo, sem um compromisso da população com uma Nova Agenda Social, o progresso econômico não se traduzirá em desenvolvimento econômico acessível a todos. É por isso que esta obra merece atenção.

Albert Fishlow

Professor Emérito da Universidade de Columbia, Nova York

www.grupogen.com.br
http://gen-io.grupogen.com.br

www.grupogen.com.br
http://gen-io.grupogen.com.br

País do futuro, em desenvolvimento, rumo ao progresso. O Brasil recebeu, ao longo de sua história recente, diversas alcunhas e promessas de otimismo e prosperidade. No entanto, em pleno crescimento econômico, este país de grandes dimensões soma desigualdades na mesma proporção.

Setores imprescindíveis, como saúde, educação, segurança, políticas de renda e previdência, encontram-se em dificuldade, sem o devido respaldo do setor público. O Estado tem a responsabilidade de prover serviços e benefícios ao povo, mas as novas políticas sociais são mais caras e complexas do que no passado.

Brasil: A Nova Agenda Social é uma obra proposta à discussão desses temas, em suas origens, sintomas e desdobramentos. Renomados especialistas reúnem trabalhos produzidos à luz de suas experiências e de debates profícuos realizados em seminários no Instituto de Estudos de Política Econômica/Casa das Garças (IEPE/CdG) e no Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade do Rio de Janeiro (IETS).

Os textos trazem uma análise apurada, abordando dimensões importantes como os direitos, responsabilidades e resultados associados às políticas públicas. Livro atual, completo e acessível, ***Brasil: A Nova Agenda Social*** é voltado para estudantes, docentes, profissionais e leitores interessados em entender melhor nosso país e os rumos de nossa sociedade.

www.grupogen.com.br
http://gen-io.grupogen.com.br

ISBN 978-85-216-0596-6

BRASIL: A NOVA AGENDA SOCIAL

BRASIL: A NOVA AGENDA SOCIAL

BRASIL: A NOVA AGENDA SOCIAL

Edmar Lisboa Bacha
Simon Schwartzman
(Organizadores)

André Medici
André Portela de Souza
Antonio Carlos Coelho Campino
Claudio Beato
Denis Mizne
Fabio Giambiagi
Fernando Veloso
Kenya Noronha
Leandro Piquet Carneiro
Marcelo Abi-Ramia Caetano
Mônica Viegas Andrade
Naercio Aquino Menezes Filho
Paulo Tafner
Reynaldo Fernandes
Samuel de Abreu Pessoa
Sergio Guimarães Ferreira

Prefácio

Este livro é o resultado de uma série de seminários organizados pelo Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS) e pelo Instituto de Estudos de Política Econômica – Casa das Garças (IEPE/CdG) ao longo do ano de 2010 com o objetivo de aprofundar e ampliar o entendimento e os debates sobre as questões pendentes no campo das políticas públicas na área social, que tendem a ficar em segundo plano em relação às urgências de natureza econômica e de impacto mais imediato sobre a opinião pública.

Há um paradoxo aqui, que é a contradição entre a complexidade crescente dessas políticas, por um lado, e as simplificações que ocorrem sempre que esses temas sociais entram de maneira mais intensa no debate público. No debate público, as discussões tendem para dicotomias simples, invariavelmente em termos da "generosidade" do setor público em distribuir benefícios: mais escolas, mais universidades, mais bolsas, mais atendimento médico gratuito, melhores aposentadorias, mais casas populares, etc. Além dos óbvios limites financeiros dessas políticas distributivas, estas simplificações impedem que o país desenvolva a inteligência e a competência necessárias para que elas sejam implementadas de forma efetiva. O resultado é a péssima qualidade dessas políticas – a educação não melhora de patamar, o sistema do SUS não consegue atender à demanda de serviços de saúde, a violência urbana não se reduz, o sistema previdenciário tende à insolvência. Isto não significa que não existam experiências importantes que mostram resultados promissores, e que precisariam ser melhor conhecidas e aprofundadas, nas diferentes áreas.

Cada área de política social tem suas características e problemas próprios, mas todas elas têm em comum a contradição entre as necessidades e aspirações da população, em grande parte consagradas como direitos subjetivos na Constituição de 1988, a serem proporcionados pelos governos, e as limitações gerenciais, legais e financeiras do setor público. Esta contradição gera, por um lado, mecanismos alternativos de atendimento a estas necessidades, seja por iniciativa do setor empresarial privado, seja por intervenções de instituições não governamentais do "terceiro setor", seja pelo desenvolvimento de mercados informais, cujo relacionamento com o setor público tende a ser pouco claro, e muitas vezes questionável do ponto de vista legal; e, por outro, a aceitação, por parte da sociedade, de níveis de atendimento precários do ponto de vista dos valores de uma sociedade moderna e das necessidades da população; e leva, também, à conformidade com a baixa produtividade de uso dos recursos públicos despendidos.

Os seminários tiveram como ponto de partida um conjunto de textos centrais sobre os temas de saúde, educação, previdência social, políticas de renda e violência urbana, que foram apresentados e discutidos com a participação de um ou mais comentadores especialmente convidados. Tanto quanto possível, cada um dos textos centrais procurou cobrir cinco pontos que nos pareceram centrais:

- Um diagnóstico dos problemas principais da área, do ponto de vista da cobertura e da produtividade. Em que medida ela consegue atender às necessidades e aspirações da população? Em que medida esta situação se constitui ou não em uma crise, seja do

ponto de vista financeiro, do ponto de vista político, de um ponto de vista normativo?

- Quais são as principais instituições e agências – públicas, privadas, ONGs, federais, estaduais ou municipais – responsáveis pelo provimento dos benefícios? Qual o peso relativo de cada uma delas? Como se dá a concorrência ou a divisão de tarefas entre essas instituições e com que nível de eficiência elas atendem a seus objetivos?
- Marco legal – em que medida a legislação existente permite ou dificulta a implementação dessas políticas, e a atuação e cooperação das diversas instituições e agências envolvidas?
- Custos e mecanismos de financiamento – quais são os custos atuais das políticas e suas fontes de financiamento; quais seriam os custos necessários para uma melhoria adequada de cobertura e atendimento; quais seriam as fontes possíveis de recursos, públicas e privadas; e quais seriam as possibilidades e custos de focalização dos gastos públicos em setores e questões mais críticas e prioritárias. Como formas gerenciais alternativas poderiam alterar a estrutura de incentivos na provisão de serviços, de modo a aumentar sua produtividade.
- Sugestões do ponto de vista institucional, gerencial, legal e financeiro para o setor.

Os comentaristas, além de contribuírem para aprimorar as primeiras versões dos trabalhos, muitas vezes desenvolveram e aprofundaram aspectos específicos, considerados merecedores de mais atenção, preparando textos que também foram incorporados ao livro na forma de artigos independentes.

Este projeto contou, desde o início, com o apoio e o estímulo de Dionisio Dias Carneiro, que, infelizmente, não pôde acompanhar seu desenvolvimento até o fim, mas cuja contribuição gostaríamos de registrar. Gostaríamos de registrar e agradecer também o apoio administrativo da equipe da Casa das Garças, Juliana Rezende e Fernando Barbosa, e o trabalho de revisão e preparação dos originais feito por Tatiana Amaral e Fabrícia Ramos, do IETS. Finalmente, este livro não estaria hoje nas mãos dos leitores sem o trabalho competente e persistente da equipe editorial do Grupo Gen – Grupo Editorial Nacional: Carla Nery, Munich Abreu e Raquel Barraca. A todos e todas, o nosso muito obrigado.

Edmar Lisboa Bacha
Simon Schwartzman

Sumário

Introdução 1
Edmar Lisboa Bacha e Simon Schwartzman

Parte 1 – POLÍTICAS DE SAÚDE 21

1. Propostas para Melhorar a Cobertura, a Eficiência e a Qualidade no Setor Saúde 23
André Medici
1 Introdução 23
2 A Trajetória do SUS 26
2.1 O SUS como Promessa (1988-1994) 26
2.2 Inovações no SUS (1994-2002) 30
2.3 A Implantação do SUS a partir de 2003 40
2.4 A Trajetória do Programa de Saúde da Família (PSF) 41
3 O Financiamento da Saúde no Brasil 44
3.1 O Brasil no Contexto Internacional 44
3.2 Fontes e Usos no Financiamento do SUS 46
3.3 Estimativas da Magnitude do Gasto em Saúde no Brasil 49
3.4 Gastos com Planos Privados de Saúde no Brasil 50
4 Problemas de Agenda Pendente em Saúde 52
4.1 Problemas de Cobertura, Qualidade e Resolutividade dos Serviços 52
4.2 Problemas de Organização e Eficiência dos Serviços de Saúde 57
4.3 Problemas de Equidade 62
5 Propostas para Agenda Pendente em Saúde 69
5.1 Viabilizando os Princípios Constitucionais do SUS 69
5.2 Aperfeiçoando a Regulação e a Governabilidade do Setor Saúde 74
5.3 Melhorando a Articulação entre o SUS e o Sistema de Saúde Suplementar 77
5.4 Melhorando o Acesso e a Qualidade dos Serviços 83
5.5 Monitoramento e Avaliação dos Resultados em Saúde 86
5.6 Melhorando a Eficiência do Financiamento Setorial 86
5.7 Síntese da Agenda Pendente em Saúde 87
Glossário 88

2. Uma Nota sobre o Princípio da Integralidade do SUS 94
Mônica Viegas Andrade e Kenya Noronha
1 Introdução 94
2 Tipologia Internacional de Arranjos de Elegibilidade, Financiamento e Escopo da Cobertura de Serviços 94
3 O Sistema de Saúde Brasileiro: Contradições e Consequências 96
3.1 Evidências sobre a Equidade 98
3.2 Em Busca da Equidade: Alteração da Isenção Fiscal 102

3.3 Em Busca da Equidade: A Definição do Escopo de Serviços e a Criação de uma Agência de Avaliação de Tecnologias em Saúde 103

3. Gastos Catastróficos, Iniquidade e Proposta de Reformulação do Sistema de Saúde 104

Antonio Carlos Coelho Campino

1 Introdução 104

2 Gastos Catastróficos e Iniquidades no Sistema de Saúde no Brasil 104

3 Proposta de Reformulação do Sistema de Saúde 106

Parte 2 – PREVIDÊNCIA SOCIAL E POLÍTICAS DE RENDA 109

4. Previdência Social: Uma Agenda de Reformas 111

Paulo Tafner e Fabio Giambiagi

1 Introdução 111

2 Gastos Previdenciários e Assistenciais: Uma Breve Perspectiva Internacional 113

3 Sistema Previdenciário e Assistencial Brasileiro – Características e Evolução Recente 114

4 Desempenho Demográfico 119

4.1 Demografia Brasileira em Perspectiva Comparada 120

4.2 Demografia no Brasil: o que Esperar para o Futuro? 123

4.3 Sobrevida Pós-Benefícios 131

5 Fatores que Elevam o Custo Previdenciário 134

5.1 Regras de Acesso à Aposentadoria 134

5.2 Regras de Acesso à Pensão por Morte 138

5.3 Regras de Acesso e Fixação do Valor do Benefício Assistencial 140

5.4 Igualdade de Pisos 143

5.5 Indexação ao Salário-Mínimo 145

5.6 Os Benefícios Previdenciários e Assistenciais e Seu Impacto sobre a Pobreza 148

6 Impacto da Mudança Demográfica sobre os Gastos Previdenciários 153

7 Agenda de Reformas 156

7.1 Critérios Básicos 157

7.2 Detalhamento da Agenda de Reformas 157

5. Políticas de Distribuição de Renda no Brasil e o Bolsa Família 166

André Portela de Souza

1 Introdução 166

2 Os Programas Assistenciais de Distribuição de Renda no Brasil 167

2.1 Custos, Cobertura e Focalização dos Programas 169

2.2 Impactos Distributivos dos Programas 173

3 O Programa Bolsa Família 174

3.1 O Custo Fiscal do Bolsa Família 174

3.2 Impactos de Curto Prazo sobre Pobreza e Desigualdade 175

3.3 Impactos de Longo Prazo na Formação do Capital Humano: Educação e Saúde 177

3.4 Impactos de Segunda Ordem: Trabalho Infantil, Fecundidade e Oferta de Trabalho 178

4 Propostas para o Bolsa Família e os Programas Sociais em Geral 181
4.1 Ações de Implementação e Gestão 181
4.2 Ações de Aprimoramento dos Programas Atuais 185
6. Reformas Infraconstitucionais nas Previdências Privada e Pública: Possibilidades e Limites 187
Marcelo Abi-Ramia Caetano
1 Introdução 187
2 A Previdência Complementar 187
3 Os Custos Administrativos da Previdência Social 190
4 Reformas Administrativas Recentes na Previdência Brasileira 192
5 Possibilidades a Explorar na Esfera Administrativa 194
6 A Previdência dos Servidores Públicos 194
7 A Previdência dos Servidores Públicos e as Questões de Equidade 195
8 Prós e Contras da Previdência Complementar para os Servidores Públicos 197
9 Reformas dos RPPS Dentro dos Limites Impostos pela Legislação Federal 199
10 Economias de Escala na Previdência 201
Glossário 203
7. O Contrato Social da Redemocratização 204
Samuel de Abreu Pessoa
1 Introdução 204
2 Evolução do Gasto Público 204
3 O Contrato Social 206
4 Limitações à Transição para um Novo Contrato Social 209
5 Conclusão 210

Parte 3 – POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO 213
8. A Evolução Recente e Propostas para a Melhoria da Educação no Brasil 215
Fernando Veloso
1 Introdução 215
2 O Quadro Educacional no Brasil 216
3 Determinantes do Desempenho Educacional no Brasil 219
4 Lições das Experiências de Reforma Educacional 221
4.1 *Accountability* 222
4.2 Escolha e Competição 224
4.3 Descentralização e Autonomia Escolar 226
5 Sistema Educacional Brasileiro 229
5.1 Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica 230
5.2 Financiamento e Gasto Público em Educação 232
5.3 Participação do Setor Privado e Organizações Não Governamentais 238
5.4 Experiências Recentes de Reforma Educacional no Brasil 241

6 Recomendações de Política Educacional 244
6.1 Experimentação e Inovação 245
6.2 Formação, Seleção e Retenção de Professores de Qualidade 248
6.3 Planejamento e Gestão 250
6.4 Políticas Específicas para Alunos e Escolas com condições Socioeconômicas Desfavoráveis 252
9. O Viés Acadêmico na Educação Brasileira 254
Simon Schwartzman
1 Introdução 254
2 Viés Acadêmico, Diferenciação e Bens Posicionais em Educação 255
3 A Crise de Qualidade e o Viés Acadêmico do Ensino Médio 257
4 A Disfuncionalidade do ENEM 261
5 O Viés Acadêmico na Educação Técnica e Profissional 263
6 O Viés Acadêmico na Educação Superior 264
7 O Viés Acadêmico da Pós-Graduação 268
8 Conclusão 269
10. Pré-Escola, Horas-Aula, Ensino Médio e Avaliação 270
Naercio Aquino Menezes Filho
1 Introdução 270
2 As Causas dos Avanços Recentes 270
3 As Recentes Melhorias de Desempenho 271
4 Os Resultados Positivos do Chile e de Xangai 272
5 Como Acelerar o Desempenho Educacional Brasileiro 272
11. As Avaliações e os Desafios do Ensino Médio 276
Reynaldo Fernandes
1 Introdução 276
2 Desafios do Ensino Médio: Avaliação e Organização 278
3 Conclusão 283

Parte 4 – POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA 285
12. Segurança Pública nas Grandes Cidades 287
Sergio Guimarães Ferreira
1 Introdução 287
2 A Dimensão da Violência no Brasil 290
3 Efeitos Econômicos e Sociais da Violência Urbana 294
4 Governança Corporativa na Polícia: Experiências Bem-Sucedidas 297
5 Estratégias de Policiamento em Base Local 303
6 Defesa Social: Programas Intersetoriais com Foco em Redução da Violência 310
7 Conclusão e Digressões sobre o Papel do Governo Federal no Combate à Violência nas Cidades 313

13. Regionalização e Diversidade da Criminalidade 319
Claudio Beato
1 Regionalização e Diversidade 319
2 Urbanização e Violência 322
3 O que Pode Ser Útil no Desenho de Políticas Públicas de Segurança? 323
4 Transversalidade e Gestão em Redes nas Políticas Públicas 324
5 É Possível um Programa de Segurança sem Reforma das Polícias? 324
6 Empiria e Políticas Públicas 325
14. Medidas Fracas em Tempo de Crise: As Políticas de Segurança Pública no Brasil 326
Leandro Piquet Carneiro
1 Introdução: Um Sistema de Justiça Criminal Fraco e Pouco Atuante 326
2 O Crime Organizado como Principal Ameaça à Segurança 329
3 O Vetor das Drogas 330
4 Armas 331
5 As Políticas Nacionais de Segurança 332
6 Observações Finais 334
15. Fases e Tendências no Debate sobre Políticas Públicas de Segurança no Brasil 335
Denis Mizne
1 Introdução 335
2 Evolução do Debate 335
3 Detalhando Aspectos da "Agenda Pendente" 337
4 Vontade Política 338
5 Prevenção do Crime 339
6 Controle de Armas e Munições 341
7 Reforma das Polícias 342
8 Reforma da Justiça Criminal 343

Bibliografia 345

Índice 358

Sobre os Autores 364

Material Suplementar

Este livro conta com materiais suplementares.

O acesso é gratuito, bastando que o leitor se cadastre em http://gen-io.grupogen.com.br.

Introdução[1]

Edmar Lisboa Bacha
Simon Schwartzman

O Brasil vive, desde os anos 1930, um processo quase ininterrupto de desenvolvimento econômico, modernização social e participação política. Apesar de suas limitações, esse processo gerou uma visão de que somos realmente o país do futuro e, mais ainda, de que esse futuro está ao alcance das mãos. Nessa visão rósea, os períodos autoritários e as dificuldades econômicas — como os anos de ditadura de Getúlio Vargas e do governo militar, assim como a hiperinflação dos anos 1980 e os programas de ajuste dos anos 1990 — teriam sido apenas episódios passageiros, acidentes de percurso que não afetaram a marcha do progresso e da modernização. O crescimento da economia e a transferência maciça da população rural para as cidades, além da evolução favorável dos dados socioeconômicos mais básicos ao longo de várias décadas, pareceram confirmar esse otimismo. A expansão do setor público também fez parte dessa tendência, não só por seu papel crescente como provedor e gestor das políticas sociais, como também pelas oportunidades de renda e ocupação que tem proporcionado, através da criação de empregos diretos estáveis e bem remunerados, das transferências do governo federal a estados e municípios e dos negócios privados que se beneficiam dos gastos e empréstimos do setor público.

Não faltou quem advertisse, em diversos momentos, sobre a iniquidade desse processo — que ainda faz do Brasil um dos países mais desiguais do mundo —, revelando como esse desenvolvimento beneficiou muito mais a uns do que a outros. As classes médias e altas adotaram rapidamente os padrões de consumo e as instituições de proteção social dos países mais desenvolvidos, mas deles a maioria dos brasileiros ficou excluída.[2]

Na visão otimista, entretanto, as evidentes desigualdades de condições de vida e benefícios sociais não deveriam ser corrigidas com o redirecionamento dos gastos públicos ou com transferências de renda dos mais ricos para os mais pobres, mas sim pela expansão dos gastos e a extensão dos direitos e benefícios já conquistados por uns poucos, considerados direitos adquiridos, para os demais. Dessa forma, além de preservar as vantagens já conquistadas por alguns, todos os demais seriam beneficiados, evitando conflitos distributivos e mantendo a tradição brasileira de baixos enfrentamentos sociais. A Constituição de 1988, que consagrou os direitos sociais universais à saúde, educação de qualidade e previdência social, e a responsabilidade do Estado de provê-los, bem expressa essa visão. Mais recentemente, a expansão da economia, facilitada pelo ordenamento macroeconômico logrado nos anos 1990 e a expansão do comércio internacional na última década, fez com que essa visão rósea fosse reforçada.

[1] Sem responsabilizá-los pelos resultados, agradecemos os comentários de Albert Fishlow, André Medici, André Portela de Souza, Antonio Campino, Fabio Giambiagi, Fernando Veloso, Paulo Tafner, Ricardo Redisch, Rogério Werneck e Sergio Guimarães Ferreira a esta introdução.

[2] A desigualdade social, que tornou incompleta a transição do Brasil de uma sociedade predominantemente agrícola para uma sociedade industrial e urbana após a Segunda Guerra Mundial, é o tema recorrente da coletânea de artigos *A Transição Incompleta: Brasil desde 1945* (Bacha e Klein, 1986).

No entanto, existem sinais cada vez mais fortes de que o Brasil está encontrando dificuldades crescentes em suas políticas sociais mais importantes. Há uma nova classe média surgindo, trazendo consigo demandas crescentes por serviços e benefícios sociais e pressionando cada vez mais o setor público, mas este parece ter chegado ao limite de sua capacidade de arrecadar mais impostos e aumentar sua rede de serviços. As áreas da saúde, previdência, políticas de renda, educação e segurança pública correm o risco de estagnação ou retrocesso, mesmo se a economia continuar crescendo, e alguns desses setores poderão enfrentar grandes dificuldades, se esse crescimento não ocorrer. Isso se deve não somente ao aumento das demandas, mas ao fato de as políticas sociais se tornarem cada vez mais caras à medida que os níveis mais básicos de atendimento são atingidos. No passado, quando a estagnação ou a recessão econômica afetavam a arrecadação de impostos, a expansão dos gastos públicos era financiada pela inflação, por aperfeiçoamentos da arrecadação tributária ou pela dívida pública. Hoje, com os impostos aproximando-se dos 40% do PIB e aceita a necessidade de se manterem as contas públicas e a inflação sob controle, essas saídas estão mais difíceis. O crescimento do PIB tem suprido as necessidades até agora, mas ele mesmo se encontra ameaçado por gastos sociais crescentes, inclusive pelo envelhecimento da população, os quais subtraem recursos dos necessários investimentos públicos em infraestrutura.

Além de mais caras, as políticas sociais agora necessárias são muito mais complexas do que no passado, requerendo conhecimentos aprofundados e capacidade de gestão de que o setor público muitas vezes não dispõe. Administrar institutos de previdência para uns poucos privilegiados num país jovem era uma coisa; gerir previdência básica e complementar de forma equitativa para uma população que rapidamente envelhece é algo totalmente diferente. Reduzir a mortalidade infantil e controlar as doenças infecciosas é relativamente simples, mas proporcionar atendimento médico de qualidade à população adulta é muito mais difícil, além de mais caro; criar escolas de educação fundamental e contratar professores é relativamente fácil, mas garantir um ensino médio e formação profissional de qualidade é mais complicado. Os problemas de criminalidade e segurança urbana, que no passado eram de pequena monta, hoje adquirem grandes dimensões, afetando direta e indiretamente a vida e a sobrevivência de milhões de pessoas. Até os anos 1970, a melhora das condições de vida da população em situações de extrema pobreza no campo se dava de forma espontânea pelas migrações para as cidades e, depois, por programas públicos de distribuição de renda como a aposentadoria rural, a LOAS e o Bolsa Família. Incorporar de forma efetiva essas pessoas ao mercado de trabalho é tarefa muito mais complexa. Além dos custos mais altos e da maior complexidade, as políticas que agora se fazem necessárias podem requerer que se contrariem interesses estabelecidos e tenham por isso custos políticos que os governantes prefiram evitar. Está, pois, na hora de desenvolver uma nova agenda social para o Brasil, que seja equânime, ao privilegiar o acesso dos mais pobres à seguridade social; realista, ao reconhecer a restrição orçamentária; e eficaz, ao lidar com a complexidade das tarefas à frente com uma gestão responsável e consequente dos recursos públicos.

Este livro reúne trabalhos de especialistas em quatro áreas de inequívoca prioridade — saúde, previdência social e políticas de renda, educação básica e violência urbana. Os

textos foram apresentados e discutidos em vários seminários organizados pelo Instituto de Estudos de Política Econômica/Casa das Garças e o Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade do Rio de Janeiro. Cada um dos textos básicos está complementado por textos adicionais preparados também por especialistas dos diferentes temas.

Além das questões próprias de cada uma dessas áreas, foi pedido aos autores que analisassem com especial atenção dimensões que, de uma forma ou de outra, estão presentes em todos os casos. Primeiro, os direitos legalmente associados a cada uma dessas políticas. No Brasil, como em outros países, todos têm direito a saúde, educação, previdência social, segurança pessoal e renda mínima para a sobrevivência com dignidade. No entanto, existem grandes diferenças na forma e precisão em que esses direitos estão definidos em lei e quanto à responsabilidade do setor público em garanti-los. Isso afeta de forma muito direta a maneira pela qual são estabelecidos os sistemas e mecanismos de garantia desses direitos, em particular a participação relativa do setor público, do setor privado e das organizações da sociedade civil no provimento dos serviços para atender esses direitos. Esse é o segundo aspecto das políticas sociais que queremos analisar.

Quando se fala em setor público, normalmente se pensa no governo federal. Nas áreas de previdência social e políticas de renda, de fato o governo federal é o principal agente, atuando diretamente na distribuição dos benefícios. Nas áreas de educação básica, segurança pública e saúde, no entanto, a principal responsabilidade tem sido dos governos estaduais e municipais, cuja capacidade técnica e financeira varia enormemente entre regiões e estados. Cabem ao governo federal, em princípio, funções de regulação, monitoramento e avaliação dos resultados, assim como de complementação financeira para estados e cidades com menores recursos. Essa divisão de tarefas, no entanto, nem sempre é tão clara, e existem fortes argumentos para fortalecer a autonomia e capacidade de regulação, gestão e avaliação das agências locais.

Em nenhuma dessas áreas o setor público, em seus diversos níveis, é o único provedor, mas o grau e as formas de participação do setor privado variam muito de uma área para outra. Em saúde, como em educação, a participação do setor privado se dava, originalmente, através de instituições de caridade e sem fins lucrativos como as Santas Casas de Misericórdia e as escolas e universidades católicas ou comunitárias. Hoje, ao lado de instituições não lucrativas da sociedade civil que vêm se expandindo rapidamente, existem empresas nacionais e estrangeiras que veem essas áreas como importantes oportunidades de negócio. A previdência social tem uma longa tradição de associações mútuas de pecúlio, hoje substituídas em grande parte pela previdência complementar proporcionada pelo setor financeiro ou pelos fundos de pensão. Diferentemente dos Estados Unidos, por exemplo, o Brasil não desenvolveu um setor de serviços privados de segurança de grande porte, mas ele não deixa de existir, e são notórias as formas pouco ortodoxas, para não dizer ilegais, de contratação pelo setor privado de policiais em folga para fazer a segurança de seus próprios interesses. Finalmente, embora as políticas diretas de transferência de renda sejam da alçada do setor público, o setor privado é também chamado a participar através das obrigações criadas pelo salário-mínimo e os encargos trabalhistas. O setor privado traz para essas políticas investi-

mentos, recursos, capacidade gerencial e flexibilidade que o setor público muitas vezes não tem; por outro lado, ele pode afetar de forma negativa a equidade que as políticas sociais não podem perder de vista.

O terceiro aspecto é o dos resultados das políticas. Dados os direitos estabelecidos e as aspirações da população, o que de fato está sendo feito e quais são as limitações observadas? Em cada uma das áreas, encontramos uma combinação de sucessos e fracassos. A cobertura da saúde pública aumentou muito nos últimos anos, mas o acesso ao atendimento médico é precário e com muita iniquidade. A educação fundamental se universalizou, mas a qualidade do aprendizado é muito ruim. As políticas de previdência e de distribuição de renda beneficiaram muita gente, mas as grandes desigualdades persistem. Apesar de algumas experiências inovadoras e bem-sucedidas, os problemas de segurança, sobretudo nas áreas urbanas do país, não parecem melhorar.

Em muitos casos, os resultados insatisfatórios das políticas não se explicam pela falta de recursos, mas por seu mau uso. Em outros casos, a falta de recursos realmente coloca limites em relação ao que é possível fazer. Esses são os outros dois aspectos que, com mais ou menos intensidade, afetam todas as áreas de política social: ineficiência e escassez de recursos. Arranjos institucionais adequados, com a incorporação de conhecimentos sobre as boas práticas nacionais e internacionais em áreas como educação, saúde pública e segurança social, podem levar a resultados muito melhores do que os que têm sido conseguidos até agora. Nas áreas de previdência e saúde os constrangimentos financeiros são mais evidentes, embora eles existam também, e de forma crescente, nos demais setores. Basta considerar, por exemplo, os custos de colocar todas as crianças da rede pública em escolas de tempo completo, ou de efetivamente erradicar a miséria com as políticas de renda.

Em todas as áreas de política social existirá sempre uma grande distância entre os direitos consagrados na legislação e presentes nas aspirações da população e o que pode ser feito com os recursos humanos, institucionais e financeiros disponíveis. A solução para essa dificuldade não pode ser enganosa nem fantasiosa, proclamando resultados que de fato não existem, ou promessas que não serão cumpridas. Embora não seja possível fazer tudo de que gostaríamos, existe um espaço importante, em cada uma das áreas, para obter melhores resultados com os recursos existentes e mobilizar outros recursos — públicos e privados, organizacionais e institucionais — para avançar. É no espaço entre o que existe hoje e o que gostaríamos para o futuro que se colocam os artigos deste livro.

AGENDA PENDENTE NA SAÚDE

A área da saúde talvez seja a que melhor dramatize a contradição entre os ideais igualitários consagrados na Constituição e a profunda desigualdade do país. A Constituição brasileira de 1988 prescreve que a "saúde é direito de todos e dever do Estado" e privilegia a adoção de um sistema público único de saúde com "acesso universal e igualitário", financiado por "toda a sociedade" com recursos dos orçamentos públicos. Aos princípios de acesso universal e gratuidade, o Sistema Único de Saúde adotado no Brasil incorpora o

princípio da integralidade, ou seja, de que todos têm direito ao melhor atendimento médico disponível. Isso torna o sistema brasileiro, no papel, um dos mais completos e abrangentes do mundo, semelhante ao do Canadá e de alguns países europeus onde prevalecem o gasto público e o acesso universal; mas, na prática, mais próximo do dos Estados Unidos, onde dominam os gastos privados e os planos de saúde.

Estima-se que em 2006 o gasto total com saúde no Brasil representava 8,8% do PIB, dos quais 57% eram gastos privados e 43%, públicos. A saúde pública brasileira tem melhorado em muitos aspectos, sobretudo na área preventiva, através, por exemplo, das campanhas de vacinação e do Programa de Saúde da Família, assim como de programas especiais como o Programa Nacional de AIDS. No entanto, as diferenças de atendimento médico entre grupos sociais continuam elevadas. Em termos de cobertura populacional, a PNAD de 2008 revela que 24% da população (geralmente de renda mais alta) estava coberta por planos privados de saúde, enquanto os demais dependiam exclusivamente do acesso aos serviços do SUS. Apesar de os mais ricos usarem muito menos o SUS do que os mais pobres, eles têm mais acesso a atendimento público de alto custo e complexidade, muitas vezes só disponíveis nos estados mais desenvolvidos, e muitas vezes também mediante recurso a mandados judiciais. Como mostra André Medici no texto básico sobre o tema, as famílias situadas nos três décimos de renda mais pobres recebem proporcionalmente menos recursos do SUS do que as famílias nos décimos de renda superiores; as famílias nos décimos de renda mais elevada financiam suas necessidades de saúde com os planos de saúde pagos pelas empresas, em proporção mais elevada que as famílias mais pobres, que têm que dedicar maiores parcelas de seus orçamentos para a saúde, sobretudo na compra de medicamentos, do que as famílias mais ricas. Como mostra Antonio Carlos Coelho Campino em seu texto, os mais pobres, embora apresentando maiores índices de enfermidades crônicas não transmissíveis como doenças coronarianas e certos tipos de câncer, têm menos acesso a consultas médicas e estão mais sujeitos a situações médicas catastróficas em termos de renda familiar.

Não é de estranhar, assim, que nas pesquisas anuais da Datafolha desde 2007 a saúde tenha se tornado de longe a principal preocupação dos brasileiros entre todas as políticas públicas. Refletindo essa preocupação, os principais jornais e revistas do país têm dedicado espaços crescentes para a discussão da política de saúde. Essa discussão, no entanto, acaba sendo paralisada pela constatação do enorme fosso existente entre as demandas crescentes por serviços de saúde (que são, como mostrado no texto de Mônica Viegas Andrade e Kenya Noronha, por definição, insaciáveis) e os limitados recursos com que contam os governos para dar conta dessas demandas. A recusa do Congresso Nacional de prorrogar a CPMF em 2007 ilustrou de forma dramática esse conflito — embora a insatisfação com o atendimento público à saúde seja grande, há pouca disposição no país para maior carga tributária, ainda que em tese direcionada para a saúde.[3]

[3] Quando o Ministério da Saúde tinha os recursos da CPMF, o governo reduziu os recursos de outras fontes que eram alocados à saúde (como a CSLL). Assim, os recursos disponíveis para a saúde não aumentaram em um valor equivalente ao da CPMF, como concebido originalmente.

O texto de André Medici deslinda didaticamente o emaranhado das questões da saúde pública, delineando a trajetória do SUS desde a Constituição de 1988 até os dias atuais e caracterizando as fontes de financiamento do atendimento à saúde no país.Comparações internacionais mostram que tanto o gasto total como o gasto público em saúde correspondem ao nível de renda do Brasil, assim como os resultados das políticas de saúde em termos de expectativa de vida saudável. Não quer dizer que a situação possa ser considerada satisfatória, e Medici identifica os principais problemas do SUS. Por um lado, deficiência de cobertura (quase 1/3 da população brasileira sem nenhuma consulta médica anual), falta de qualidade (os serviços de saúde nem certificados são) e baixa resolutividade (além de filas longas, não solução dos problemas de saúde que as pessoas apresentam); por outro lado, problemas de organização e baixa eficiência, como falta de autonomia das instituições de saúde e de transparência na transferência de recursos, corrupção e interferência crescente do Judiciário. Finalmente, problemas de equidade, associados, entre outros fatores, a ser o gasto público majoritariamente com procedimentos de média e alta complexidade, em detrimento do atendimento básico ao conjunto da população.

Medici indica seis áreas de atuação para lidar com a agenda pendente em saúde:

- Resolução de questões jurídicas relacionadas ao acesso igualitário e ao atendimento integral. Medici propõe que se entenda o conceito constitucional de "acesso igualitário" como similar a "acesso equitativo" — o que permitiria dar prioridade de atendimento no SUS aos mais pobres.[4] Propõe também uma definição explícita, aceitável para o Judiciário, do conceito constitucional de integralidade, que permitisse deter a maré montante de recursos judiciais através dos quais pessoas mais ricas estão conseguindo deslocar parcela importante dos recursos públicos para o atendimento de seus casos pessoais.
- Aperfeiçoamento da governabilidade do SUS, através da implantação de redes regionais integradas de saúde e da criação de instituições que tenham autonomia administrativa e das quais se possa cobrar eficiência no atendimento à saúde (como as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público — OSCIPs —, as organizações sociais e as parcerias público-privadas).
- Melhor articulação entre o SUS e os planos privados de saúde, de forma a evitar duplicações e direcionar os recursos públicos para a população sem acesso aos planos privados.
- Melhoria do acesso e da qualidade dos serviços do SUS, ampliando sua cobertura, certificando as instituições de atendimento e avançando na qualificação dos recursos humanos.
- Monitoramento e avaliação dos resultados em saúde, por parte de instituições avaliadoras externas independentes, cujos conceitos tenham implicações para a política de distribuição de recursos públicos.

[4] Em seu artigo 193, de disposição geral sobre a ordem social, a Constituição Federal (CF) estabelece ter essa ordem como objetivo "o bem-estar e a justiça sociais". Em seu artigo 194, que trata das disposições gerais da seguridade social, abrangendo os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, a CF estabelece que o Poder Público deva organizar a seguridade social com base, entre outros princípios, na "seletividade e distributividade da prestação de serviços" e na "equidade na forma de participação no custeio". O acesso igualitário às ações e serviços de saúde é prescrito no artigo 196 da CF, que fala conjuntamente em "acesso universal e igualitário". A universalidade quer dizer que os serviços públicos de saúde devam estar disponíveis para todos. A junção do termo "igualitário" ao "universal" pode perfeitamente ser entendida, nesse caso, como significando que o acesso aos serviços públicos da saúde deva ser equitativo, dando curso ao que prescrevem os artigos 193 e 194.

- Ampliação do financiamento setorial. Mas, como enfatiza Medici, ao dotar a saúde com mais recursos, é preciso resolver os inúmeros problemas de gerenciamento do setor, para que os recursos utilizados gerem melhores resultados para a população.

Antonio Campino traz evidências adicionais sobre a iniquidade do sistema de saúde do Brasil e apresenta uma série de sugestões sobre como melhorar o funcionamento do sistema sem tocar em seus pressupostos básicos de atendimento universal, integral e gratuito. Trata-se, essencialmente, de ampliar e aperfeiçoar o Programa de Saúde da Família, que tem um impacto claro sobre as condições gerais da população do país, e também da ampliação e melhor funcionamento das Unidades Básicas de Saúde, destinadas a atender os que precisem ir além do atendimento inicial, a partir do exemplo do estado de São Paulo, que opera essas unidades através de Organizações Sociais. Mônica Viegas Andrade e Kenya Noronha mostram como existe uma contradição insanável entre os princípios da universalidade e da integralidade que, para ser resolvida, exige que ou o atendimento deixe de ser universal, concentrando-se nas pessoas com limitações de recursos, ou deixe de ser integral, concentrando-se em uma "cesta básica" de procedimentos considerados prioritários e de eficácia comprovada. De uma forma ou de outra, o sistema público precisaria ser complementado pelo sistema privado, com uma clara separação entre pessoas e procedimentos que podem ser atendidos por cada um. O que existe hoje, no entanto, é uma duplicidade em que ambos os sistemas oferecem os mesmos serviços, o que aumenta a iniquidade, já que pessoas com mais recursos podem pagar por atenção médica de rotina e usar o sistema público para procedimentos de alta complexidade, enquanto os mais pobres ficam restritos às filas de espera e dificuldades de atendimento do setor público. A separação correta entre os setores público e privado exigiria mexer nas deduções do imposto de renda de gastos de saúde de quem utiliza o sistema público, assim como cobrar dos planos de saúde privados o atendimento eventual que seus clientes recebem do setor público. Essas medidas, entre outras, requereriam a implantação de um sistema unificado de cadastro de saúde da população, o cartão SUS. Elas exigiriam, também, normas claras e adequação de valores nos pagamentos feitos pelo SUS aos hospitais e outras entidades com ele conveniadas, que são hoje fonte de constantes contenciosos e corrupção.

Em conjunto, os autores mostram que existe muito espaço para aperfeiçoar o sistema de saúde brasileiro dentro do marco constitucional atual, mas também que esse marco precisa ser alterado. Tomando em consideração o fato incontornável de que recursos sempre serão escassos, é preciso identificar com clareza as prioridades de atendimento do setor público, além de legitimar e fazer uso adequado do setor privado.

AGENDAS PENDENTES DA PROTEÇÃO SOCIAL: PREVIDÊNCIA E POLÍTICAS DE RENDA

O sistema previdenciário público no Brasil, analisado no texto básico de Paulo Tafner e Fabio Giambiagi, concebido em uma época em que a população era jovem, a expectativa de vida era baixa e o setor formal da economia muito reduzido, é bastante generoso nos benefícios

que concede a muitos de seus beneficiários, mas com problemas sérios de iniquidade e um grande potencial de insolvência a médio prazo.

Os gastos previdenciários brasileiros têm crescido consistentemente acima do PIB desde o final da década de 1980. Correspondem, atualmente, a cerca de 11,2% do PIB. Trata-se de um valor extraordinariamente elevado para um país de renda média e com uma população ainda relativamente jovem. Num estudo comparativo recente, Roberto Rocha e Marcelo Abi-Ramia Caetano (2008) usam uma amostra de 77 países para mostrar que há uma relação positiva entre as despesas previdenciárias e a proporção de idosos na população. Nessa comparação, o Brasil destaca-se como um país "fora da curva", pois o gasto previdenciário do país, com uma população relativamente jovem, equivale à de um país idoso. Nações com estrutura demográfica similar à brasileira gastam com previdência em torno de 4% do PIB, enquanto países com despesa previdenciária da magnitude do Brasil têm uma proporção de idosos na população quase três vezes superior à brasileira.

Dos 11,2% do PIB que o setor público gasta com previdência, 7,2% referem-se ao regime geral de previdência social (também conhecido como INSS), que paga mensalmente 24,3 milhões de benefícios a aposentados e pensionistas do setor privado; 2% referem-se aos regimes de previdência dos funcionários públicos federais, que pagam, mensalmente, 1,1 milhão de benefícios; e 2%, a cerca de 2 milhões de benefícios previdenciários pagos por estados e municípios a seus ex-funcionários e pensionistas.[5] Praticamente 90% dos aposentados e pensionistas brasileiros são pagos pelo INSS, mas seus benefícios correspondem a menos de 2/3 das despesas públicas com aposentadorias e pensões, gerando um déficit de 1,4% do PIB. Os aposentados e pensionistas do funcionalismo público dos três níveis de governo, que representam pouco mais do que 10% do número de beneficiários, são os destinatários de 1/3 dos gastos públicos com a previdência no país, gerando um déficit de 1,7% do PIB. Além disso, existem os altos subsídios dos sistemas fechados de aposentadoria complementar das empresas públicas, que não figuram na conta do déficit público previdenciário como deveriam. Os altos valores das aposentadorias do setor público não seriam um problema se elas resultassem de poupanças acumuladas ao longo da vida pelos funcionários, mas se tornam inaceitáveis na medida em que seu déficit é coberto pela população como um todo.

A idealização de um único sistema previdenciário para todos os trabalhadores, independentemente de trabalharem no setor público ou privado, é, por esse motivo, um dos mais importantes pontos da agenda de reforma da previdência proposta por Tafner e Giambiagi, assim como por Marcelo Caetano em seu texto complementar. O ponto central dessa agenda, entretanto, é enfrentar preventivamente o chamado risco demográfico que ameaça as contas previdenciárias, assim como as contas da saúde. A população brasileira está envelhecendo rapidamente. Atualmente, as pessoas com 60 anos ou mais são 10% da população; em 2030, serão 20%; em 2050, 30%. Com apenas 10% da população na "terceira idade", o país já gasta mais de 11% do PIB em aposentadorias e pensões. Mantidas as regras atuais com a progres-

[5] A estimativa do número de benefícios pagos pela previdência pública dos estados e municípios é de Nicholson (2007), Tabela A, p. 168.

são etária que se avizinha, o financiamento da previdência irá requerer uma parcela ainda maior do PIB no futuro.

Tafner e Giambiagi ilustram o impacto do envelhecimento da população nas contas previdenciárias. Ao contrário do que ocorreu nos últimos anos, quando o valor das aposentadorias cresceu fortemente em termos reais, eles supõem que doravante as aposentadorias cresçam mais moderadamente.[6] Mesmo assim, eles concluem que, nos próximos quinze anos, acompanhando o envelhecimento da população, os gastos públicos com previdência crescerão a uma taxa média de 4,5% por ano. Se, acima dessas projeções, supusermos que a maior parte das aposentadorias continuará atrelada ao salário-mínimo, com ganhos reais proporcionais ao crescimento do PIB, poderemos facilmente concluir que o cenário sem reformas é de um contínuo aumento do gasto previdenciário como proporção do PIB, mesmo a partir dos elevados níveis atuais.[7]

Para justificar as reformas propostas, Tafner e Giambiagi utilizam copiosamente a experiência internacional, identificando cinco aspectos da previdência brasileira que destoam marcadamente, em sua generosidade, das regras internacionais:

- Diferenciação (reduzida com as reformas aprovadas em 2003, mas ainda não plenamente regulamentadas) entre as regras de aposentadorias no setor público e as do setor privado; a essas disparidades se somam outras que beneficiam profissões específicas, como o professorado.
- Ausência de um requisito de idade mínima para a aposentadoria por tempo de contribuição para o INSS. Disso resultam idades médias muito baixas, na comparação internacional, para a obtenção desses benefícios: 54 anos para homens e 52 anos para mulheres. A moda de uma amostra internacional para a idade de aposentadoria é 65 anos, tanto para homens como para mulheres.
- Disparidade entre as regras de aposentadoria por gênero, muito mais favoráveis para mulheres do que para homens no Brasil. Isso também não se verifica na maior parte dos países, especialmente os mais desenvolvidos, onde há igualdade de regras.
- O Brasil é o único país que não impõe nenhuma condição para o recebimento do benefício de pensão por morte: não há redução no valor do benefício, não se limita a idade e não se vincula o valor da pensão à existência de prole. Por isso mesmo, os gastos com pensões no Brasil ascendem a quase 3,5% do PIB (que é o maior valor entre todos os países para os quais há dados), quando a norma internacional apontaria para um valor inferior a 1%.
- Determinação constitucional de que o menor valor de benefício previdenciário e assistencial seja um salário-mínimo, o que implica ganhos reais sempre que o salário-mínimo é reajustado acima da inflação, o que vem ocorrendo sistematicamente desde 1995. Em

[6] No cenário aqui considerado, os autores supõem um aumento real de apenas 1% ao ano no valor dos benefícios de um salário-mínimo e um aumento real de apenas 3% a cada cinco anos nos valores dos benefícios acima de um salário-mínimo.

[7] Seja $A = a \cdot V$ o valor das aposentadorias totais, que é igual ao valor da aposentadoria média individual, a, multiplicada pelo número de aposentados, V. Então, a participação das aposentadorias totais no PIB é igual a $A/PIB = a \cdot V/PIB$. Se o salário-mínimo cresce proporcionalmente ao PIB e o benefício da aposentadoria média, "a", o acompanha nesse movimento, a relação A/PIB cresce à mesma taxa que a do número de aposentados, V.

> vários países, como Chile, México, EUA, Canadá, França e Itália, o reajuste dos benefícios previdenciários é feito de acordo com um índice de preços e não com os salários. Conforme salientado anteriormente, manter constante a razão aposentadoria individual/salário-mínimo implica aumentar continuamente a razão aposentadorias totais/PIB na medida em que a população envelhece, se o salário-mínimo cresce de acordo com o PIB, como determina a atual legislação brasileira.

Dessas observações derivam as reformas propostas, a partir do princípio de que todos devem estar sujeitos às mesmas regras, independentemente de gênero, setor ou atividade. Resumidamente, propõe-se um aumento para 67 anos da aposentadoria por idade. Para quem se aposenta por tempo de contribuição, propõe-se uma idade mínima de 65 anos, com 40 anos de contribuição. As pensões seriam reduzidas para 50% do benefício original, acrescido de 25% por filho menor, até o limite de dois filhos. Adicionalmente, seriam limitados os direitos de um mesmo indivíduo acumular benefícios de pensão e aposentadoria. Aposentadorias, pensões e benefícios assistenciais passariam a ser reajustados por índices de preços. Essas regras valeriam para os novos entrantes no mercado de trabalho. Para os que já estiverem no mercado de trabalho haveria regras de transição, tanto para as aposentadorias por idade como para as por tempo de contribuição. São reformas que, além de tornar o sistema previdenciário brasileiro mais equitativo, lhe dariam viabilidade fiscal no contexto do rápido envelhecimento da população brasileira que se avizinha.

Em seu texto, Marcelo Caetano mostra que existe espaço para tornar o sistema previdenciário mais eficiente, reduzindo seus custos operacionais, mas mostra também que medidas administrativas não teriam como solucionar as iniquidades e os custos crescentes do sistema, que se devem às regras existentes de aposentadoria e pensão. Ele analisa, em detalhe, a previdência do setor público (os chamados "regimes próprios"), que, embora não esteja crescendo como a do setor privado, constitui uma das causas mais importantes da iniquidade atual, e cujos problemas são agravados pela multiplicidade de sistemas previdenciários próprios dos diversos poderes e níveis da federação, assim como dos subsídios aos fundos de pensão das empresas estatais, gerando déficits que são transferidos para o público na forma de impostos e redução de investimentos. Para resolver isso, ele propõe a integração administrativa dos múltiplos sistemas públicos, criando economias de escala, e um teto previdenciário comum tanto para o setor público quanto para o privado, envolvendo a criação de um sistema complementar de previdência a ser financiado pelos próprios segurados, que atendesse a ambos os setores, com regras de transição adequadas.

Ao lado do sistema previdenciário propriamente dito, que supõe que as pessoas contribuam ao longo da vida útil para sua aposentadoria, mas que é financiado crescentemente com recursos gerais, o Brasil possui hoje dois grandes sistemas de aposentadoria por idade ou invalidez. Trata-se do programa de Benefício de Prestação Continuada (BPC/LOAS) e da aposentadoria rural, também administrados pelo INSS, os quais, tal como o Bolsa Família, são programas puros de transferência de renda, já que não supõem contrapartida financeira. A ideia de atacar os problemas da pobreza diretamente, sem esperar sua redução pela expan-

são progressiva dos benefícios das políticas sociais universais, ganhou notoriedade com as políticas de focalização preconizadas como parte dos programas de ajuste macroeconômico da década de 1990. Consolidou-se no Brasil com o programa Bolsa Família, embora o programa de aposentadoria rural date de 1971. Na década de 1990, essas propostas de focalização dos gastos públicos na população mais pobre eram criticadas como conservadoras. Nos últimos anos, entretanto, um programa como o Bolsa Família, iniciado por diferentes prefeituras e pelo governo federal nos anos 1990, foi posteriormente ampliado e é considerado por muitos o mais importante programa social do governo Lula. Assim, políticas de focalização passaram a ser vistas como inovadoras e mesmo revolucionárias, tanto por parte do Banco Mundial, um dos principais promotores das políticas de "transferência condicional de renda" (Bourguignon, Ferreira e Leite, 2003), como pelo governo Lula e todos os candidatos que concorreram às eleições presidenciais brasileiras de 2010. Em seu discurso de posse, Dilma Rousseff elegeu a erradicação da pobreza o seu principal programa de governo.

A principal virtude dessas políticas focalizadas de distribuição de renda, evidenciada com clareza no Brasil, é que os gastos beneficiam efetivamente os mais pobres, ainda que de forma imperfeita, em contraste com a regressividade das políticas universais de previdência, saúde e educação, tendo assim um impacto direto nos índices de desigualdade social. Outras vantagens seriam que elas atuariam diretamente sobre a demanda por serviços, sobretudo de educação, através das condicionalidades, evitando as complicações de lidar com o problema somente do lado da oferta; sua simplicidade, graças aos modernos recursos de informática e o uso da rede bancária para a transferência de recursos diretamente aos necessitados, sem a intervenção da política local; e a possibilidade de monitorar seus resultados, pelo uso das informações cadastrais geradas em sua implantação. Do ponto de vista político, finalmente, elas não requerem que a regressividade dos gastos públicos das demais políticas seja corrigida, gerando pouca resistência e claros dividendos político-eleitorais.

As avaliações desses programas de distribuição de renda[8] em diferentes países começam a mostrar, ao lado de suas virtudes, suas limitações (Draibe, 2009; Rawlings e Rubio, 2005; Reimers, Silva e Trevino, 2006). André Portela Souza, em seu texto básico sobre o tema, faz uma cuidadosa análise da evidência disponível sobre o programa Bolsa Família no Brasil. Ele mostra que o programa, que beneficia cerca de 13 milhões de famílias, é relativamente barato, custando 0,5% do PIB, bem menos do que os programas de Benefício de Prestação Continuada e Renda Mínima Vitalícia, que beneficiam 3,5 milhões de pessoas a um custo de 0,6% do PIB, assim como o de aposentadoria rural, com 8,1 milhões de beneficiários a um custo de 1,7% do PIB. A focalização do programa é razoável, sobretudo na área rural e nos estados mais pobres — 70% dos beneficiados são pobres, ainda que 43,7% dos que seriam elegíveis para o programa dele não se beneficiem. O conceito de pobreza utilizado pelo programa é estritamente monetário, beneficiando as populações rurais em detrimento, por exemplo, das que vivem na periferia das grandes cidades, cuja renda monetária nominal pode ser mais alta, mas que também enfrentam custo de vida mais elevado. Outros estudos mostram o

[8] Denominados geralmente *conditional cash transfer programs*, embora a condicionalidade seja muitas vezes precária ou inexistente.

impacto do programa na redução do hiato de pobreza, ou seja, da distância entre renda dos mais pobres e uma linha de pobreza estimada. Estimativas feitas por Paes de Barros e outros (2010), citadas por Portela, mostram que a redução da pobreza no Brasil nos últimos anos se deveu em partes iguais ao aumento da renda do trabalho e ao aumento das transferências sociais. O Bolsa Família contribuiu com 15% do total da queda da percentagem de extremamente pobres na população e com 35% da redução do hiato da extrema pobreza — uma contribuição importante, embora não preponderante.[9]

Se o impacto imediato sobre a redução da pobreza é claramente observável, os impactos de mais longo prazo sobre educação e saúde, que contribuiriam para tirar as pessoas da situação de pobreza, não só "dando o peixe, mas ensinando a pescar", são muito menos claros. Em educação, o programa se mostrou redundante em levar as crianças à escola, dada a quase universalização das matrículas até os 13-14 anos de idade atingida ainda na década de 1990 no país. Isso levou o governo, mais recentemente, a ampliar a bolsa para famílias com jovens até 17 anos de idade. Uma estimativa citada por Portela é que o efeito de 8 anos de Bolsas Família seria o de aumentar a escolaridade da população em 0,2 ano para os beneficiários, em comparação com os demais. Outras estimativas mostram que as bolsas podem estar influenciando positivamente a frequência à escola, reduzindo o abandono escolar e a repetência, mas em valores bem modestos. Não há evidência tampouco de que o programa tenha impactos significativos na melhoria da saúde, na redução do trabalho infantil e na fecundidade, e pode estar tendo um efeito de reduzir oferta de trabalho de mulheres, o que pode ser um resultado positivo, se significar que elas podem se dedicar mais a seus filhos.

Existem duas questões gerenciais importantes, em relação ao Bolsa Família, que ainda precisariam de estudos mais aprofundados. O primeiro refere-se à seleção das pessoas a serem beneficiadas, que é feita através de listas preparadas pelas autoridades municipais. O grande número de pessoas que se qualificariam para o programa mas dele não se beneficiam e o alto número de beneficiados com renda acima do limite mostram que existem problemas nesses cadastros. Para acompanhar esse trabalho e estimular as boas práticas, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) criou um Índice de Gestão Descentralizada (IGD) que distribui incentivos financeiros aos municípios conforme a qualidade do trabalho cadastral que realizam. O outro problema, com o qual o IGD também procura lidar, é o do acompanhamento das condicionalidades, ou seja, verificar se de fato as famílias que estão recebendo a bolsa estão fazendo uso como deveriam dos serviços de saúde e de educação. Em ambos os casos, a análise da evidência disponível não é positiva. Como concluem os autores que analisaram a questão, "o IGD apresenta problemas de registro, o que pode levar a incentivos perversos para os municípios registrarem apenas os casos bem-sucedidos. Isso torna os aspectos estruturais do Programa Bolsa Família pouco confiáveis e reduz a possibilidade de medir de forma adequada a capacidade dos municípios em garantir o cumprimento das

[9] Por intensidade ou hiato da extrema pobreza se entende a diferença em termos percentuais da renda média dos extremamente pobres em relação ao valor da linha de extrema pobreza. Como o Brasil não possui linhas oficiais de pobreza ou extrema pobreza, as estimativas sobre a redução da extrema pobreza variam em função das diversas linhas postuladas pelos diferentes autores. Paes de Barros *et al*. (2010) estimam que a incidência da extrema pobreza passou de 17,4% para 8,8% entre 2001 e 2008. O hiato da extrema pobreza passou de 7,4% para 3,7% no mesmo período.

exigências condicionais previstas, especialmente aquelas relacionadas à saúde" (Estrella e Ribeiro, 2008).

Ao final de seu texto, André Portela sugere seis medidas para melhoria dos programas de transferência de renda:

- Criação de um indicador sintético de pobreza que possa tomar em conta suas diversas manifestações.
- Estabelecimento de metas claras de redução da pobreza em seus diferentes aspectos.
- Utilização do Cadastro Único como base de gestão e acompanhamento dos programas sociais.
- Criação de uma agência independente de gestão do Cadastro Único e de avaliação dos programas (hoje realizados internamente pelo MDS).
- Instituição de uma poupança para os estudantes que completem o ensino médio (como já é feito pela Secretaria de Educação de Minas Gerais).
- Utilização, como no Chile, de "agentes de desenvolvimento familiar" que deem apoio às famílias para que façam melhor uso dos recursos de saúde, educação e previdência social disponíveis, recuperando o papel e a ideia antiga dos profissionais de serviço social.

Em seu texto sobre as políticas sociais, Samuel de Abreu Pessoa argumenta que a expansão dessas políticas desde a Constituição de 1988 foi parte de um "contrato social" para a sustentação da redemocratização do país. A contrapartida da expansão dos gastos sociais foi uma queda da taxa de poupança, especialmente do setor público. Por causa do envelhecimento da população, a perspectiva de um cenário sem reformas é de contínuo aumento vegetativo desses gastos, o que torna diminuta a possibilidade de que a poupança pública cresça muito nos próximos anos. Nesse cenário, por falta de recursos, também não se deve esperar recuperação significativa dos investimentos públicos em infraestrutura — que são essenciais para garantir uma maior taxa de crescimento do PIB. Ou seja, a própria expansão dos gastos sociais nega a possibilidade do crescimento do PIB, que poderia vir a financiá-los através de uma maior arrecadação tributária. A conclusão da necessidade de uma nova agenda para as políticas sociais no país parece inescapável, não somente por motivos de equidade distributiva, mas também de sustentação do crescimento.

AGENDA PENDENTE NA EDUCAÇÃO

O Brasil não é o único país a se defrontar com os problemas de qualidade da educação básica (que, na terminologia brasileira, inclui a educação fundamental, de nove anos, e a educação média, de três), mas, como mostra Fernando Veloso no texto básico sobre o tema, a situação brasileira é particularmente grave, medida seja por comparações internacionais como a da OECD, o PISA, seja pelo sistema de avaliação do governo federal (SAEB/IDEB) e os sistemas dos governos estaduais.

Um par de números resume o problema: ao término do ensino médio, somente 11% dos alunos das escolas públicas do país possuem conhecimentos considerados mínimos em

matemática, e somente 29% os têm em língua portuguesa, conforme os critérios estabelecidos pelo movimento "Todos Pela Educação".[10] E esse é um grupo selecionado, já que não inclui aqueles que não completaram o nível médio — 55% da população jovem do país. Nos últimos anos, houve alguma melhora nos indicadores de desempenho da educação, cuja interpretação, no entanto, não é clara.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, elaborado pelo Ministério da Educação, e que combina informações sobre fluxo escolar e desempenho dos estudantes em provas de matemática e português, mostra alguma melhoria entre 2005 e 2009, depois de um período de piora no início da década, sobretudo no quinto ano do ensino fundamental. Os resultados mais recentes do PISA, o programa internacional de avaliação da educação realizado pela OECD, e analisado neste volume no texto de Naercio Aquino Menezes Filho, também mostra melhorias no desempenho de jovens brasileiros de 15 anos ao final do ensino médio. Estas melhorias não são suficientes, no entanto, para tirar o país da grave situação em que se encontra, e é improvável que continuem ocorrendo vegetativamente sem políticas específicas para superar os problemas conceituais e institucionais da educação pública do país.

O tema da educação mobiliza cada vez mais a sociedade, cada um tem sua opinião a respeito do que fazer, e por isso é necessário usar a evidência das pesquisas para identificar o que funciona e o que não funciona, tal como faz Fernando Veloso em seu texto. Os Estados Unidos, que têm também sérios problemas com suas escolas, embora mais localizados, têm desenvolvido muitas tentativas de lidar com essas questões, buscando tornar as escolas mais responsáveis pelos seus resultados, fazendo com que as famílias possam escolher as escolas de sua preferência, que precisam competir por alunos, e, para que isso seja possível, descentralizando sua gestão. Além dessas questões que afetam o funcionamento dos sistemas escolares, existem pesquisas sobre o papel da educação pré-escolar, os métodos de alfabetização, a organização dos currículos, o recrutamento e a formação dos professores, cujos resultados, se não podem ser simplesmente transplantados para o Brasil, não podem ser ignorados.

Nos últimos anos, tem havido experiências importantes de reformas educativas em vários estados brasileiros, e o governo federal também tem atuado de forma mais focalizada, como evidenciado em um relatório extremamente detalhado e exaustivo publicado recentemente pelo Banco Mundial (The World Bank, 2010). De diferentes maneiras, o setor privado tem participado da educação, seja através de instituições filantrópicas, que desenvolvem parcerias com escolas públicas, seja vendendo serviços e produtos especializados como sistemas de ensino, livros didáticos e formação pedagógica, seja criando e administrando suas próprias escolas. Aos poucos, alguns resultados vão aparecendo, mas de forma ainda bastante lenta.

As recomendações de Fernando Veloso para a educação básica se baseiam tanto na experiência internacional quanto nas diferentes iniciativas inovadoras que têm ocorrido no Brasil. Em resumo, são as seguintes suas recomendações:

[10] http://www.todospelaeducacao.org.br/

- Continuar experimentando e inovando, com o acompanhamento de avaliações rigorosas, para que os resultados obtidos não se percam nem se dispersem.
- Abrir espaço para novas formas de gestão, dando mais autonomia às escolas, definindo metas e estabelecendo contratos de desempenho, e incorporando escolas privadas ao sistema público através de contratos de gestão, de forma semelhante às das *charter schools*.
- Melhorar a qualidade dos professores, proporcionando melhor formação, avaliando seu desempenho e criando mecanismos para que os melhores sejam estimulados a ficar nas escolas e os menos capacitados ou motivados sejam substituídos.
- Desenvolver políticas específicas para alunos e escolas em condições socioeconômicas desfavoráveis.
- Criar incentivos claros para recompensar as escolas e professores que mostrem bons resultados em seu trabalho.

A melhora da educação brasileira deve passar, sem dúvida, por um aumento substancial de investimentos públicos e privados, mas, como na saúde, os custos potenciais da educação de qualidade são altos, e é importante evitar que investimentos adicionais terminem por reproduzir e mesmo perpetuar a situação atual. A evidência internacional mostra que aumentar os gastos em educação não produz necessariamente melhores resultados, e sabemos que, no Brasil, não existe relação entre gastos em educação por município e desempenho dos alunos. Esse fato serve de advertência contra a prática tradicional brasileira de atender às demandas por recursos sem saber como serão utilizados, mas não pode servir de pretexto para não se ampliar os investimentos no setor.

Embora seja possível melhorar muito o desempenho da educação brasileira com o atual nível de gastos, no médio prazo será necessário generalizar a educação de tempo completo, o que vai requerer investimentos expressivos em prédios escolares e contratação de professores. Será necessário, também, tornar a carreira de magistério mais atrativa para pessoas que hoje preferem outras profissões de nível superior. Isso vai requerer níveis salariais maiores do que os praticados atualmente, ainda que os salários e as condições de trabalho de muitos professores de redes públicas estaduais já sejam competitivos em relação à maioria das pessoas com níveis similares de formação. Um uso correto dos recursos públicos exigiria que o governo desse mais prioridade aos investimentos na educação inicial e básica e exigisse mais coparticipação nos custos por parte dos estudantes de nível superior e de pós-graduação nas instituições estatais, seja diretamente, seja através de empréstimos educativos, a serem reembolsados em função de rendimentos futuros.

Reynaldo Fernandes, em seu texto, discute uma questão central da educação brasileira que é a camisa de força do ensino médio, em que existe pouco ou nenhum espaço para escolhas por parte dos alunos. Ao contrário da maioria dos países, o Brasil não oferece opções no nível médio (que, sintomaticamente, ainda é considerado parte da educação básica, e não secundária) e praticamente não desenvolveu o ensino técnico. Este é dificultado, entre outras coisas, pela exigência de que todos os alunos passem pelo mesmo currículo do ensino tradicional, carregado por quatorze ou mais matérias obrigatórias que são dadas de forma

inevitavelmente superficial. O mesmo problema existe no ensino superior, em que o ensino denominado "tecnológico", de curta duração, praticamente não se desenvolveu.

Simon Schwartzman analisa essa questão como parte de um problema mais amplo do viés acadêmico (*academic drift)* que permeia a educação brasileira desde o nível médio até a pós-graduação. Esse viés consiste na tendência das instituições de ensino em aumentar seu *status* imitando os modelos organizacionais e conteúdos das de mais prestígio, reduzindo assim a diversidade dos sistemas educacionais, que, em nome da igualdade, se tornam cada vez mais estratificados e hierarquizados. No Brasil essa tendência está incorporada à legislação, que sobrecarrega o currículo do ensino médio, impede que o ensino técnico se desenvolva de forma diferenciada e trata de impor a todo o sistema de educação superior um modelo único de universidade de pesquisa que não tem como se generalizar. A necessidade de diversificação se torna ainda mais evidente pelos achados mais recentes da neurobiologia, sistematizados em diversos trabalhos de Flávio Cunha e James Heckman, citados por Naercio Menezes e Simon Schwartzman. Eles mostram a dificuldade de corrigir na adolescência e na idade adulta as deficiências de formação intelectual e a prioridade que deve ser dada, nesses casos, às habilidades não cognitivas. As análises de Heckman e colaboradores sobre a importância da educação infantil têm sido muito mencionadas no Brasil, mas suas implicações para a política educativa de níveis médio e superior não têm sido devidamente consideradas.[11]

No ensino superior, a tradição brasileira tem sido a de manter um pequeno número de universidades estatais de alto custo, seletivas, gratuitas e de mais difícil acesso, e abrir espaço para um grande mercado de instituições privadas que vivem de mensalidades e atendem como podem à demanda que o setor estatal não cobre. A legislação atual já reconhece a existência de faculdades e centros universitários dedicados exclusivamente ao ensino, mas as avaliações realizadas pelo Ministério da Educação ainda supõem que todos os currículos das diversas áreas devam ser os mesmos. A ideia de que instituições privadas possam desempenhar uma função pública e serem financiadas por isso ainda não é formalmente admitida, embora o governo Lula tenha optado, através do Programa Universidade para Todos (ProUni) por trabalhar com o setor privado, trocando a isenção de matrículas de estudantes mais pobres por isenção fiscal. Em termos internacionais comparados, o ensino superior brasileiro ainda é pequeno, mas seu crescimento está limitado pelo número de pessoas que se graduam a cada ano do ensino médio, o qual é semelhante ao de vagas oferecidas pelo ensino superior.

Para a pós-graduação *stricto sensu* (mestrados e doutorados) existe um sistema de avaliação administrado pela CAPES que considera os cursos de nível mais alto, 7, como de excelência internacional, e descredencia ou não reconhece os de nível 1 ou 2. O Brasil possui hoje o sistema de pós-graduação mais desenvolvido da América Latina, com 11 mil doutores e 39 mil mestres formados em 2009, para um total de 161 mil matriculados, segundo os dados do Ministério da Educação. As avaliações da CAPES fazem uso de critérios acadêmicos, como a produção de artigos em revistas especializadas internacionais, cujo número vem aumentan-

[11] Cf., por exemplo, Cunha, Heckman e Schennach (2010).

do consideravelmente. Por outro lado, os indicadores de impacto desses artigos, assim como de produção tecnológica, como patentes, permanecem baixos. A PNAD estima a existência de 330 mil estudantes de pós-graduação no país, o que sugere a existência de um grande número de cursos de especialização e de tipo MBA não regulamentados.

Tanto na educação básica quanto na superior, portanto, é necessário abrir espaço para mais alternativas institucionais e de formação, acompanhadas de sistemas de avaliação claros e com legitimidade. Os resultados dessas avaliações devem servir de referência não somente para a distribuição de recursos pelos governos, mas também para o aprimoramento das escolas e professores e, sobretudo, para ampliar o leque de ensino de qualidade à disposição dos jovens e suas famílias.

AGENDA PENDENTE NA SEGURANÇA

Ao contrário da lenda do pacifismo e cordialidade dos brasileiros, o país sempre conviveu com problemas de criminalidade, violência e insegurança no campo e nas cidades. Nos últimos anos, a criminalidade vem atingindo níveis extremamente elevados, sobretudo nas periferias das grandes aglomerações urbanas. Os determinantes sociais da criminalidade podem ser muito distintos, indo desde a carência de recursos mínimos para a sobrevivência até a falta de oportunidades de mobilidade social legítima, passando por questões de cultura e conflitos intergeneracionais. Da mesma maneira, as políticas públicas que ela requer são muito distintas, indo desde o atendimento às necessidades básicas de sobrevivência da população até as políticas de contenção e repressão do crime organizado, passando por ações voltadas para a reintegração de grupos socialmente marginalizados.

O texto básico de Sergio Guimarães Ferreira lida com um tipo específico de criminalidade, a dos grandes centros urbanos, tendo como referência principal o caso do Rio de Janeiro, a partir de um levantamento bastante amplo das experiências de controle da criminalidade nos Estados Unidos, outros países da América Latina e outras regiões do Brasil. Como mostra Claudio Beato em seu texto, existem diferentes tipos de criminalidade conforme as regiões do país, e os dados disponíveis para análise e comparação das diferentes situações são bastante precários.

A criminalidade urbana, com altas taxas de homicídio, uso de arma de fogo e, como no Rio de Janeiro, controle territorial de partes da cidade, requer ação repressiva imediata, como condição prévia para ações de mais longo prazo de integração e reintegração social e econômica das populações mais afetadas. Em seu texto, Denis Mizne mostra como evoluiu, no Brasil, o debate sobre a questão da criminalidade, que se centrava na questão da proteção aos direitos humanos, ao final do regime militar. Depois aos poucos evoluiu para uma visão muito mais complexa de uma agenda de segurança pública pautada pela democracia, pelo respeito à lei e, não menos importante, pela eficiência de suas medidas na prevenção do crime.

A evidência mostra que os crimes tendem a ocorrer em pontos geográficos bastante concentrados e a ser cometidos por um número relativamente pequeno de pessoas, o que facilita ações focalizadas de grande impacto, desde que os pontos sejam devidamente identi-

ficados pelo uso de informações estatísticas georreferenciadas. A evidência também mostra que a violência se reduz quando existe um sistema efetivo de repressão, condenação e encarceramento. Uma das teses centrais de Sergio Guimarães Ferreira é que, com o nível atual de recursos, é possível obter resultados muito melhores do que tem sido possível até agora, pelo uso intensivo de inteligência, pela identificação dos focos de criminalidade, cuja natureza pode variar muito de uma a outra localidade, e por políticas combinadas de repressão, apoio e socialização.

O controle da criminalidade, para ser efetivo, requer a integração e cooperação das diversas agências municipais, estaduais e federais envolvidas com questões de segurança e justiça, assim como entre essas agências e a sociedade civil. A cooperação entre agências tem ocorrido em praticamente todas as experiências bem- sucedidas de controle da criminalidade. A participação da sociedade civil pode se dar de diversas maneiras, desde o envolvimento de empresários no patrocínio de atividades complementares, como pesquisa e reorganização administrativa dos sistemas de segurança, até a ação comunitária de defesa e apoio à população afetada. A polícia, especialmente, precisa ser vista como estando ao lado da população, e não em oposição a ela, evitando a situação desastrosa, mas muito comum, em que a polícia é vista como hostil à população afetada, e muitas vezes de fato o é. Quando isso ocorre, são as organizações criminosas que se apresentam como protetoras, e inclusive provedoras de oportunidades de trabalho e renda. Essa questão passa pelo problema da corrupção policial, que pode ser mais grave do que outras situações de corrupção no setor público, dadas a posse de armas e as oportunidades de ganhos ilícitos que surgem nas situações de combate ao crime organizado. Um dos fenômenos mais graves, nesse contexto, são os grupos e organizações paramilitares, formados por ex-policiais e ex-militares ou mesmo da ativa, que disputam espaço com as quadrilhas pelo controle dos territórios, a venda de proteção e a prática de diversos tipos de extorsão junto à população, ganhando muitas vezes acesso a posições de poder na administração pública em diversos níveis. Sergio Guimarães Ferreira sugere uma mudança da legislação penal que regulamente o crime de milícia e o torne hediondo.

Além dessa, há outras reformas legais importantes que precisam ser enfrentadas. Elas incluem medidas que facilitem a ação conjunta das polícias civil e militar, bem como a definição de turnos de trabalho consistentes com a operação policial. A agilização das decisões judiciais também é premente para o combate eficaz ao crime. A certeza da punição parece ser mais importante para reduzir a criminalidade do que o encarceramento prolongado, que se deveria concentrar em criminosos de alta periculosidade. As leis de encarceramento precisariam, assim, ser alteradas, restringindo ou eliminando a progressão da pena para crimes hediondos (hoje garantida por decisão do STF), reduzindo ou eliminando o encarceramento para crimes menores e eventualmente tornando mais flexíveis as cláusulas de não imputabilidade para crimes violentos de adolescentes.

Tanto Leandro Piquet Carneiro quanto Denis Mizne discutem a necessidade de reformas profundas da política nacional de segurança, com ênfase nos problemas de tráfico de armas e drogas, do crime organizado, do papel do Judiciário, da relação entre polícia civil e polícia militar, assim como das políticas nacionais de segurança e do Programa Nacional de

Segurança Pública com Cidadania, o PRONASCI, visto de maneira bastante crítica. A área de segurança, mais talvez do que as demais áreas de política social, requer mudanças legais e institucionais profundas, a começar pela implantação de um sistema adequado de indicadores compartidos sobre crimes e vitimização, hoje inexistente, e passando pela integração da atuação da União, estados, municípios e suas diversas agências.

Sergio Guimarães Ferreira menciona em suas conclusões outro tema que voltou à agenda depois da ocupação da Vila Cruzeiro e da Favela do Alemão pela polícia do Rio de Janeiro, com o apoio da Marinha e do Exército. Trata-se do papel das Forças Armadas na segurança interna do país. As Forças Armadas estão concebidas, em princípio, para a defesa do país contra inimigos externos. Mas, no caso do Rio de Janeiro, o uso de equipamentos de guerra da Marinha foi decisivo para viabilizar a ocupação dos morros, e a experiência adquirida pelo exército brasileiro no Haiti vem sendo importante para a pacificação do Morro do Alemão. Em termos mais amplos, cabe reconhecer que o crime organizado hoje tem uma dimensão internacional, conforme ilustram as experiências dramáticas vividas atualmente pelo México, na difícil confrontação com o narcotráfico. Internacionalmente, por outro lado, é baixa a probabilidade de que o Brasil tenha que enfrentar, nos próximos anos, uma situação de guerra convencional. Além disso, está muito reduzido o antigo receio de que as Forças Armadas possam se transformar em um fator de instabilidade política interna no país. Em resumo, existem muitas razões para pensar em como melhor usar os recursos humanos, técnicos e financeiros das Forças Armadas em benefício da segurança interna do país, em uma estratégia de longo prazo cujo conteúdo precisa ser aprofundado.

Há finalmente um tema controverso, relacionado à questão da violência urbana, que nos parece particularmente importante, mas que não foi considerado nos seminários que levaram a este livro. As observações que se seguem, portanto, não necessariamente refletem as posições dos demais autores neste livro. Relaciona-se ao tratamento das drogas hoje proibidas como um problema primordialmente de saúde pública[12]. Sergio Guimarães Ferreira apresenta evidências das inter-relações entre a drogadição e a criminalidade. Isso ocorre, também, com o alcoolismo, embora a comercialização do uso do álcool não seja proibida. De maneira geral, pode-se arguir que as consequências negativas associadas às drogas ilegais derivam mais de sua proibição do que do consumo de um bem proibido[13]. Além disso, a divisão legal que hoje existe entre drogas legais, como o cigarro e o álcool, e ilegais, como a maconha e a cocaína, é arbitrária, fruto de acidentes históricos, que pouco ou nada têm a ver com sua periculosidade ou danos que provoquem[14]. A nosso ver, a descriminalização do uso das drogas atualmente proibidas poderia reduzir significativamente a lucratividade do tráfico de drogas, desde que acompanhada da descriminalização de condutos de produção e comercialização, que passariam a ser devidamente regulados. Abriria também espaço público para conter o uso das drogas hoje proibidas e combater suas consequências danosas,

[12] Essa é a posição adotada no relatório da Comissão Latino-Americana sobre Drogas e Democracia (CLADD), da qual fizeram parte os ex-Presidentes César Gaviria, da Colômbia, Ernesto Zedillo, do México, e Fernando Henrique Cardoso, do Brasil. Cf. CLADD, 2009.

[13] Cf. Miron e Zwiebel (1995), a respeito da relação entre proibição de drogas e criminalidade.

[14] Cf. Thoumi (2009) e literatura ali citada, a respeito das origens das normas internacionais sobre as drogas.

tal como hoje ocorre com o cigarro e poderia também ocorrer com o álcool. É um tema polêmico, mas que a nosso ver precisa ser considerado, dadas a realidade brasileira, as revisões recentes da legislação sobre drogas em diversos países[15], além das dificuldades enfrentadas pela estratégia americana da "guerra às drogas".

[15] Para uma resenha sobre iniciativas legislativas recentes em políticas sobre drogas em diversos países, cf. Jelsma (2009). No final de 2010, foi votada na Califórnia a chamada Proposição 19, também conhecida como a Lei para Regular, Controlar e Taxar a Maconha. Tratou-se de uma iniciativa popular considerada em plebiscito, que foi rejeitada por uma margem estreita de 53,5% de votos contra e 46,5% de votos a favor. Para detalhes, ver: http://en.wikipedia.org/wiki/California_Proposition_19_(2010).